

**Кому:** Аппарату Правительства Республики Казахстан  
**ФИО и должность автора:** от руководителя управления правового мониторинга Департамента праворазъяснения и координации Министерства юстиции РК Есембаева И.К.  
**Дата:** 11 февраля 2025 года

## АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

**Тема:** рассмотрения вопроса подключения юридических лиц к информационной системе «е-Әтініш»

**Ключевые слова:** административный процедурно-процессуальный кодекс, гражданский кодекс, административный орган, организационно-правовая форма юридических лиц, установленные ограничения.

В настоящее время государственным аппаратом реализуется концепция «слышащего государства», в рамках которой предполагается подключение юридических лиц к информационной системе «е-Әтініш».

В свою очередь, указанное предложение требует проведения анализа действующего законодательства на предмет возможных ограничений, связанных с формами хозяйствования субъектов (*публичные компании, компании с участием иностранных и иных инвесторов и др.*).

Гражданский кодекс (далее – ГК) устанавливает два вида юридических лиц – **коммерческие** (*организация, преследующая извлечение дохода в качестве основной цели своей деятельности*) и **некоммерческие** организации (*организация, не имеющая извлечение дохода в качестве такой цели и не распределяющая полученный чистый доход между участниками*), которые, в свою очередь, могут иметь различные правовые формы.

В соответствии с пунктом 2 статьи 34 ГК юридическое лицо, являющееся коммерческой организацией, может быть создано только в форме **государственного предприятия, хозяйственного товарищества, акционерного общества, производственного кооператива.**

Некоммерческие же организации могут быть созданы в форме **учреждения, общественного объединения, акционерного общества, потребительского кооператива, фонда, религиозного объединения** и в иной форме, предусмотренной законодательными актами (*пункт 3 статьи 34 ГК*). Некоммерческая организация может заниматься предпринимательской деятельностью лишь постольку, поскольку это соответствует ее уставным целям. Юридическое лицо,

являющееся некоммерческой организацией и содержащееся только за счет государственного бюджета, может быть создано исключительно в форме государственного учреждения.

В целях определения круга деятельности юридических лиц проанализированы положения законов (в их числе законы «О хозяйственных товариществах», «Об акционерных обществах», «О производственном кооперативе», «О сельскохозяйственных кооперативах», «О товариществах с ограниченной и дополнительной ответственностью», «О потребительском кооперативе», «О религиозной деятельности и религиозных объединениях», «Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях»), устанавливающих правовое положение указанных форм организаций, по результатам чего установлено отсутствие норм, предусматривающих прямые ограничения на занятие определенной деятельностью.

В свою очередь, указанные законы содержат формулировки, отсылающие к иным нормативным правовым актам, предметно регулирующим определенные сферы деятельности, то есть делегируют возможное ограничение в отношении юридических лиц «отраслевым законам». Здесь стоит отметить, что такие ограничения распространяются на виды деятельности соответствующих субъектов и выражаются в виде запрета на занятие определенной деятельностью без соответствующего разрешительного документа, установления ограничительных мер, о которых будет приведено ниже.

В качестве примера таких формулировок можно привести пункт 1 статьи 6 Закона «О товариществах с ограниченной и дополнительной ответственностью», в соответствии с которым товарищество с ограниченной ответственностью является коммерческой организацией, имеет гражданские права и несет связанные с его деятельностью обязанности, **необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законодательством Республики Казахстан.**

Относительно юридических лиц с участием иностранного элемента сообщаем об аналогичном отсутствии ограничений. Данное положение обусловлено пунктом 4 статьи 12 Конституции, в соответствии с которым иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами.

***Справочно: Пример в отношении иностранного участия в юридическом лице, согласно статье 3 Закона «Об общественных объединениях», действие данного закона распространяется на деятельность созданных и действующих на территории Республики Казахстан структурных подразделений (филиалов и представительств) иностранных и международных некоммерческих неправительственных объединений, за исключением религиозных.***

В свою очередь, статьей 4 Закона «Об общественных объединениях», (далее – Закон) предусмотрено, что не допускается

незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений и общественных объединений в дела государства, возложение на общественные объединения функций государственных органов.

*Справочно: общественными объединениями в Республике Казахстан признаются политические партии, профессиональные союзы и другие объединения граждан, созданные на добровольной основе для достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству. Общественные объединения являются некоммерческими организациями*

Данная норма является аналогичной конституционному требованию, предусмотренному пунктом 2 статьи 5 Конституции.

Вместе с тем законодательство не предусматривает формы вмешательства государства в дела общественных объединений. Так, подключение общественных объединений к ИС «е-Өтініш», которая устанавливает обязательные процедуры/сроки рассмотрения обращений, может быть расценено, хоть и косвенно, вмешательством государственных органов в деятельность общественного объединения, которое запрещено на уровне Конституции и законов.

Однако, словосочетание **«незаконное вмешательство государства»**, используемое в редакции указанных норм, **предоставляет возможность законодателю устанавливать определенные ограничения в отношении лиц на уровне законов**, тем самым соблюдая требования иного конституционного требования – *«права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения» (пункт 1 статьи 39 Конституции).*

Например, в соответствии с пунктом 1 статьи 29 *«Обязанности лица и (или) структурных подразделений юридического лица при получении, расходовании денег и (или) иного имущества от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства в отдельных случаях»* Налогового кодекса лица и (или) структурные подразделения юридического лица обязаны:

1) в определенных случаях в порядке, по форме и в сроки, которые установлены уполномоченным органом, уведомлять налоговые органы о получении денег и (или) иного имущества от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства в размере, превышающем установленный уполномоченным органом размер,

2) в случае, предусмотренном подпунктом 1), представлять в налоговые органы сведения о получении и расходовании денег и (или) иного имущества, полученных от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства, в порядке, сроки и по форме, которые установлены уполномоченным органом.

**Дополнительным примером** может быть сфера недропользования, в которой недропользователь, обладающий правом недропользования (долей в праве недропользования), возникшим на основании контракта на недропользование, лицензии на разведку или лицензии на добычу твердых полезных ископаемых, обязан уведомлять государственный орган, предоставивший такое право недропользования, об изменении состава лиц и (или) организаций, прямо или косвенно контролирующих деятельность недропользователя, в течение тридцати календарных дней со дня такого изменения (*пункт 1 статьи 47 Кодекса «О недрах и недропользовании»*).

**В сфере противодействия финансированию терроризма** также предусмотрены обязательства лиц. Так, в рамках мер по защите благотворительных организаций и религиозных объединений от их использования в целях финансирования терроризма (*Закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»*) сведения и документы о бенефициарных собственниках представляются юридическим лицом и иностранной структурой без образования юридического лица по запросу уполномоченного органа в порядке и сроки, которые установлены уполномоченным органом. Непредставление, несвоевременное представление, а также представление недостоверных сведений и документов о бенефициарных собственниках юридических лиц влекут ответственность, установленную законами Республики Казахстан.

**Примечание\*:** *государственным органам, при рассмотрении вопроса о присоединении юридических лиц в курируемых ими сферах необходимо провести анализ отраслевого законодательства на предмет возможных ограничений*

Таким образом, действующим законодательством предусмотрены «ограничительные меры» в отношении юридических лиц, схожие по конструкции с вмешательством в их деятельность со стороны государства.

Здесь стоит отметить, что законодательство не устанавливает конкретные формы юридического лица в редакции нормативных правовых актов, а использует собирательный термин «юридические лица», в связи с чем представляется затруднительным определить имеющееся законодательное ограничение применительно к конкретной форме юридического лица.

Резюмируя изложенное следует вывод, что законодательство в целом предусматривает ограничение деятельности юридических лиц, путем установления их обязательств, однако это обоснованно отраслевой целесообразностью либо интересами государства.

В контексте рассматриваемого пункта Плана полагаем необходимым отметить дополнительные репутационные риски, связанные с имиджем казахстанских юридических лиц на международной арене. Например, репутационные риски отдельных

юридических лиц в рамках IPO (*Initial Public Offering*). Дело в том, что при осуществлении деятельности на фондовой бирже, организация вынуждена соответствовать ожиданиям аналитиков, инвесторов и акционеров, которые, в свою очередь, влияют на котировку акций этой самой компании. Стоит также отметить, что репутация казахстанских организаций влияет и на инвестиционную привлекательность.

Так, в условиях того, что действующие субъекты АППК, в лице «административных органов», не перестроили формат работы под требования АППК, о чем свидетельствуют нарушения, выявляемые надзорным органом, «неутешительная» статистика судебных решений, подключение участников без установления надлежащей работы по взаимодействию с гражданским сектором может оказать негативное влияние на указанные сферы.

С учетом вышеуказанного (*наличия действующих законодательных «ограничений», выраженных в потенциальном вмешательстве в деятельность юридических лиц и репутационных рисков организаций*) **возникает вопрос целесообразности** установления обязательств для юридических лиц-потенциальных участников ИС «е-Өтініш».

Таким образом, обращаем внимание, что решение о дополнении определенного лица в ИС должно основываться на наличии у предполагаемого участника свойств «административного органа».

При разрешении данного вопроса полагаем необходимым исходить из двух факторов.

**Первое**, в контексте Административного процедурно-процессуального кодекса (*далее – АППК*) для признания определенного субъекта административным органом необходимо наличие у него полномочий по принятию административного акта (*или совершению административного действия*), то есть, возможность влиять на не те или иные права и обязанности частных лиц.

При этом определенный субъект признается административным органом только лишь в части имеющегося полномочия по принятию административного акта, следовательно, АППК распространяется на данного субъекта только в рамках осуществления конкретной административной процедуры.

То есть, наличие у организации некоторых функций, осуществление которых представляет собой административную процедуру, не означает, что она будет признана административным органом в целом (*по всем иным функциям/деятельности*).

К примеру, функция политической партии по включению ее участников в партийный список, может быть признана административной процедурой, поскольку принятое партией решение может оказать правовое последствие для участника в виде обретения статуса депутата. Реализация остальных функций, несмотря на их общественно-значимый характер, не представляет собой

административную процедуру, ввиду отсутствия соответствующих публично-правовых полномочий.

В случае же с общественными фондами, если ими реализуются определенные меры государственной поддержки, в условиях отсутствия признаков гражданско-правовых отношений, они так же могут быть признаны административным органом только в этой части.

**Второе**, основная масса рассматриваемых в ИС «е-Өтініш» обращений представляет собой **упрощенную административную процедуру**, то есть, «переписку» между заявителем и административным органом по тем или иным вопросам.

В этой связи важное значение имеет наличие у некоммерческой организации **обязанности** по рассмотрению обращений заявителей, которая не установлена на законодательном уровне (*законы «О некоммерческих организациях», «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «Об акционерных обществах» и пр.*).

В соответствии с частью второй статьи 87 АППК упрощенная административная процедура осуществляется **государственным органом, органом местного самоуправления, юридическим лицом со стопроцентным участием государства** и их должностными лицами, соответственно, рассмотрение обращений является обязанностью указанных субъектов.

На основании вышеуказанного представляется возможным обозначить следующие **выводы и риски**.

Подключение к ИС «е-Өтініш» всех организаций, которые могут быть признаны административными органами лишь на основании незначительного количества функций, полагаем нецелесообразным.

Кроме того, важным критерием является наличие у таких организаций собственных каналов связи с населением, в условиях чего надобность к подключению к ИС «е-Өтініш» вовсе отпадает.

«Поголовное» подключение организаций к ИС «е-Өтініш» без учета наличия у них свойств «административного органа», обязательств по рассмотрению обращений частных лиц приведет как к несоблюдению норм АППК, так и дополнительной нагрузке на такие субъекты.

В свою очередь, исходя из принципов АППК, потенциальные участники ИС «е-Өтініш», при осуществлении деятельности в рамках указанной платформы, должны быть обязаны рассматривать обращения и предоставлять ответы на них лишь в той части, в которой они являются административными органами.

Для осуществления данной работы, прежде всего, необходимо изучение деятельности потенциального участника на предмет наличия свойств «административного органа». Нормативное закрепление обязательств по рассмотрению обращений и предоставлению информации в уполномоченный орган полагаем возможным после установления круга потенциальных субъектов информационной системы и выявления общих критериев, поскольку без проведения

указанной работы возникает риск вовлечения довольно широкого круга участников ИС «е-Өтініш».

Вместе с тем, в рамках вопроса о предоставлении информации в уполномоченный орган, необходимо отметить, что в случае реализации предполагаемой работы, возможно увеличение объемов работы надзорного органа, ввиду указанных выше особенностей участников ИС «е-Өтініш» (*признание их административным органом частично, лишь в рамках соответствующих полномочий*).

Кроме того, в порядке информации отмечаем, что проектом Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования и расширения сферы административной юстиции» **предусмотрены поправки, дополняющие вышеуказанные субъекты, государственным юридическим лицом**, которые в последующем будут так же обязаны рассматривать обращения граждан, что потребует подключения соответствующих организаций.

Таким образом, принимая во внимание вышеизложенное, в первую очередь необходимо обеспечить подключение всех государственных органов, государственных учреждений, юридических лиц со стопроцентным участием государства.

Во вторую очередь предлагается осуществлять подключение **«административных органов»** с выработкой соответствующих критериев по ним.

Для этого государственным органам необходимо провести анализ нормативных правовых актов на предмет определения полного перечня административных процедур в пределах их деятельности тем самым выявить административные органы, которые их осуществляют.

Так, данная работа позволит сформировать перечень административных органов, для последующего подключения к ИС «е-Өтініш».

#### **Список использованных источников:**

Гражданский кодекс, Административный процедурно-процессуальный кодекс, законы «О хозяйственных товариществах», «Об акционерных обществах», «О производственном кооперативе», «О сельскохозяйственных кооперативах», «О товариществах с ограниченной и дополнительной ответственностью», «О потребительском кооперативе», «О религиозной деятельности и религиозных объединениях», «Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях».